
Infracciones urbanísticas en la Comunidad de Madrid

*Ayuntamiento de Meco*¹

A petición de la Alcaldía y en cumplimiento de lo previsto en el art. 3 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional, informo:

I. NORMATIVA LEGAL APLICABLE

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, ha quedado sancionado que conforme prescribe el art. 148.1.3.^a de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

La Comunidad de Madrid ha asumido dichas competencias; siendo la Administración competente para regular el urbanismo de la Comunidad Autónoma, que ha ejercido a través de la vigente Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, como anteriormente lo hizo con la Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística; la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, o la Ley 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo.

La disciplina urbanística es una materia urbanística y por tanto objeto de regulación jurídica por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus potestades propias, disponiendo de competencias de desarrollo reglamentario, a través del planeamiento a favor de los municipios.

Teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica de la disciplina urbanística constituye una potestad pública de control y limitación del ejercicio de derechos individuales y de penalización de conductas, que no se ajusten a la normativa aplicable, requiere disponga de las mismas garantías, que se aplican en Derecho penal y sancionador, de ahí el interés de que la norma legal habilitadora disponga de la regulación precisa, en cuanto a la determinación del ilícito urbanístico, tipos aplicables, personas responsables, medidas de legalización o restablecimiento de la legalidad urbanística y sanciones aplicables.

¹ Este informe ha sido redactado por Teófilo Arranz Marina, Secretario del Ayuntamiento.

II. REGULACIÓN DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El título V de la Ley 9/2001, regula la disciplina urbanística, al igual que lo hacía su precedente Ley 4/1984, del siguiente modo:

- Arts. 190 a 192, La inspección urbanística.
- Arts. 193 a 200, protección de la legalidad urbanística.
- Arts. 201 a 237, infracciones urbanísticas y su sanción.

La regulación normativa citada nos permite extraer una serie de ideas básicas, para comprender mejor la materia que se analiza:

1. Concepto de infracción urbanística

Las acciones u omisiones que vulneren o contravengan la Ley, los planes y las ordenanzas (art. 201).

2. Supuestos de infracción urbanística

a) Los actos de uso del suelo, construcciones y edificación para implantación y desarrollo de actividades, *ejecutados sin licencia* y que requieren de la misma. Los actos sujetos a licencia urbanística se regulan en el planeamiento aplicable y en el art. 151 de la Ley 9/2001. Estos actos los podemos clasificar: en actos de edificación, de parcelación urbanística, de usos del suelo, de primera utilización de las edificaciones, de construcciones y de instalaciones.

b) Los actos de uso del suelo, construcciones y edificación para implantación y desarrollo de actividades, *ejecutados con licencia*, pero sin ajustarse a la concedida o bien por realizar otras obras que no constan en la licencia otorgada o además por no ser conformes con la legalidad urbanística.

c) Los actos de uso del suelo, construcciones y edificación para implantación y desarrollo de actividades, *ejecutados con licencia o con orden de ejecución*, la cual es contraria al planeamiento urbanístico o a la normativa urbanística aplicable.

3. Control de los actos de uso del suelo, construcciones y edificación para implantación y desarrollo de actividades

Se debe realizar a través del servicio de inspección que debe existir en la propia Comunidad de Madrid y en los municipios, constituyendo una obligación de los ayuntamientos contar con una unidad administrativa dedicada exclusivamente al ejercicio

de funciones inspectoras y en caso de carencia de medios pedir justificadamente la colaboración de la Consejería de Medio Ambiente, conforme se regula en los arts. 190 y 191 de la Ley 9/2001, regulándose en el art. 192 el procedimiento a seguir de visitas y levantamiento de actas de inspección.

4. Restablecimiento de la legalidad urbanística. Medidas de reacción municipal para protección de la legalidad urbanística

a) *Suspensión de actos de uso del suelo, construcciones y edificación sin licencia.* Por el órgano municipal competente, dictará orden de paralización inmediata del acto y simultáneamente comunicará la orden a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y al interesado. La orden de suspensión deberá disponer, como medidas provisionales complementarias, el precinto de las obras o el local y la retirada de maquinaria y material que se utilicen en las obras, cuyos gastos de retirada serán a cargo de forma solidaria del constructor, promotor y propietario. El incumplimiento de la orden de suspensión dará lugar a multas coercitivas por periodos de diez días de 150 € o el 5 por 100 del valor de la obra si fuera ésta superior. Del incumplimiento de la suspensión se dará cuenta al Ministerio Fiscal, a efectos de exigencia de responsabilidad penal (art. 193 de la Ley 9/2001). En el propio acto administrativo de paralización y suspensión de los actos sujetos a licencia, se concederá el plazo de dos meses para solicitar la legalización o en su caso ajustar las obras o los usos a la licencia u orden de ejecución (art. 194 de la Ley 9/2001).

b) *Actos de edificación o uso del suelo finalizados sin licencia u orden de edificación o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma.* Art. 195 de la Ley 9/2001. Si no han transcurrido cuatro años desde la terminación total de las obras o usos del suelo, se otorgará a promotor, constructor y propietario el plazo de dos meses para legalizar las obras y se comunicará la resolución a la Consejería y al interesado. El cómputo para determinar el final de las obras se regula en el art. 196 de la citada Ley 9/2001.

c) *Actos de edificación o uso del suelo en ejecución que se realizan al amparo de una licencia u orden de edificación, pero que la misma es contraria al planeamiento o a la normativa urbanística* (art. 197 de la Ley 9/2001).

— El órgano municipal competente dispondrá la suspensión de la eficacia y cese inmediato de los actos de edificación o uso del suelo iniciado y desarrollado al amparo de actos administrativos, que constituyan manifiestamente una infracción grave o muy grave.

— El ayuntamiento comunicará la orden de suspensión en el plazo de diez días, al órgano competente de la Jurisdicción contenciosa administrativa (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo provincial o de la Comunidad Autónoma, en caso de usos del suelo u obras hasta un presupuesto de 1.502.530,26 € y por encima de ese importe al Tribunal Superior de Justicia de Madrid), según los arts. 8 y 10 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

— El restablecimiento de la legalidad urbanística quedará a resultas de la sentencia que dicte el órgano jurisdiccional. De declararse la anulación de la licencia se ordenará la incoación de expediente sancionador y supondrá la obligación de demoler las obras ejecutadas, que precisa de una orden del órgano municipal competente o en su caso de la Consejería (art 198 de la Ley 9/2001).

d) Actos de edificación o uso del suelo realizados al amparo de una licencia u orden de edificación, pero que la misma es contraria al planeamiento o a la normativa urbanística (art. 197 de la Ley 9/2001):

— Si las obras o usos del suelo están terminados y constituyen infracciones graves o muy graves según la Ley 9/2001, serán revisadas por el órgano municipal correspondiente, siguiendo el procedimiento establecido en el art. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de revisión de oficio de los actos anulables declarativos de derecho, o en su caso en el art. 102, de revisión de los actos nulos. Procedimiento de revisión independiente del sancionador.

5. Restablecimiento de la realidad física. Medidas de reacción municipal

Las obras o usos del suelo que no sean legalizables o que por parte del obligado a solicitar su legalización, no lo hiciera en tiempo y plazo antes referido, conllevará a que se dicte orden de demolición de las edificaciones, construcciones e instalaciones realizadas o la obligación de reconstruir lo demolido improcedentemente o restablecer el uso del suelo infringido. El restablecimiento de la realidad física es una consecuencia de la imposibilidad jurídica de legalización o de la negativa de quien debiera hacerlo se negará (arts. 194, 198 y 199 de la Ley 9/2001).

La ejecución de la demolición o del restablecimiento de la realidad física infringida será de cuenta y cargo del infractor; disponiendo el ayuntamiento de las potestades públicas para la ejecución de los actos administrativos conforme se regula en el art. 95 y siguientes de la Ley 30/1992, entre los que se encuentra la ejecución subsidiaria (art. 98), y la multa coercitiva.

Para la ejecución subsidiaria de la demolición o restablecimiento de la realidad física y jurídica alterada puede precisarse la entrada en domicilio, a cuyo objeto debe tramitarse con remisión del expediente completo de lo actuado al juez de lo contencioso administrativo provincial, designando letrado y procurador o en su caso letrado como servicio municipal, a los efectos previstos en el art. 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6. Actos de edificación y uso del suelo en zonas verdes y espacios libres (art. 200 de la Ley 9/2001)

Los actos de construcción, edificación o uso del suelo que se realicen sin licencia o sin ajustarse a la misma, les será aplicable el régimen general referido.

Las licencias contrarias al planeamiento o legalidad urbanística serán nulas de pleno derecho.

Las infracciones serán calificadas de muy graves.

7. Prescripción de las infracciones y sanciones (arts. 236 y 237)

— Será de cuatro años en general, según cómputo de plazos establecidos en los preceptos citados; teniendo en cuenta los aspectos sobre infracción continuada. Es un plazo de prescripción y no de caducidad.

— Las infracciones urbanísticas que afecten a zonas verdes o espacios libres, no prescriben nunca.

8. Régimen sancionador

Además del régimen jurídico de restablecimiento de la legalidad urbanística, frente a las infracciones urbanísticas se deberán incoar expedientes sancionadores, que respetando los principios legales que rige la materia punitiva y sancionadora deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Calificación de las infracciones. Leves, graves y muy graves (art. 204 de la Ley 9/2001).

b) Personas responsables. Según el art. 205 Ley 9/2001, con una responsabilidad solidaria y con las circunstancias modificativas de la responsabilidad según el art. 206 de la misma norma.

— Obras o usos del suelo, sin licencia o sin ajustarse a la misma:

- Los técnicos facultativos redactores de los proyectos o documentos técnicos si las obras fueran incompatibles con la legalidad urbanística aplicable.

- Los promotores constructores, propietarios o directores de las obras o usos del suelo (según los arts. 12 y 13 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación).

— Obras con licencia contraria a la legalidad urbanística aplicable:

- Los técnicos que hubieran informado favorablemente con conocimiento de la vulneración del orden jurídico.

- El secretario si no advierte de la falta de informes preceptivos, técnico y jurídico.

- El titular del órgano que concedió la licencia sin los preceptivos informes o cuando estos sean desfavorables.

c) *Cuantía de las sanciones, graduación, interconexión de las sanciones, concurso de infracción y tipos de sanciones por materias.* Se regula en los arts. 207 a 237 de la Ley 9/2001.

d) *Prohibición de beneficio económico.* Rige el principio de que el infractor no puede obtener beneficio con la infracción; a tal efecto si fuera necesario la multa se aumentará hasta garantizar este principio (art. 212 de la Ley 9/2001). A este efecto el restablecimiento de la legalidad urbanística tiene que tener las consecuencias legales que prescribe el art. 202.

9. Potestades municipales en materia de disciplina urbanística

Implican una doble consecuencia de la Administración actuante; una de facultad o poder y otra de obligación o deber. Es preciso el art. 202.2 cuando dice expresamente: «En ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal». Potestad de facultad-deber, criterio consolidado en la tradición legislativa de nuestro derecho y sancionada por los tribunales y la doctrina jurídica.

III. COLABORACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

A través de los arts. 307 al 310 del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio², se contempla el acceso al registro de la propiedad de diferentes actos de naturaleza urbanística, acceso que incluso se puede hacer por certificación administrativa. Esta norma ha sido objeto de desarrollo a través del Reglamento sobre Inscripción en el registro de la propiedad de actos de naturaleza urbanística, aprobado por Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, el cual ofrece entre otras colaboraciones las de:

- La de anotación preventiva en el registro de la propiedad de incoación de expedientes de infracción urbanística, conforme se regula en el capítulo VII (arts. 56 a 66).
- Anotaciones preventivas ordenadas en proceso contencioso-administrativo, reguladas en el capítulo VIII (arts. 67 a 72).
- La inscripción de los actos de parcelación, regulada en el capítulo X (arts. 78 a 82).

² Norma sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal.

IV. LA SANCIÓN PENAL DE ILÍCITOS URBANÍSTICOS

El vigente Código Penal, en sus arts. 319 y 320, regula como tipos penales, entre otros, «la construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección».

El art. 321 regula y sanciona los delitos sobre patrimonio histórico, en los supuestos de «derribar o alterar gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental...».

V. CONCLUSIONES

I. La disciplina urbanística constituye un deber y una obligación de los ayuntamientos.

II. La inacción administrativa supone para el obligado la asunción de las responsabilidades propias, ya que infracción lo constituye la acción u omisión, y las responsabilidades que regula el art. 78 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

III. La disciplina urbanística requiere de convicciones y voluntad de perseguir el ilícito urbanístico desde el principio, para lo cual debe disponerse del servicio de inspección y que su actuación sea eficaz.

IV. Si el restablecimiento de la legalidad urbanística y sobre todo el restablecimiento de la realidad física no se aborda desde el inicio en que se tiene conocimiento de las obras, previo servicios de inspecciones continuadas, es mucho más difícil abordarlo cuando las obras o actos de uso del suelo se están completando su ejecución.

V. Si es la voluntad municipal atajar y dar respuesta al mandato legal de la disciplina urbanística, debe tener en cuenta las siguientes circunstancias:

- a) Hacer campañas de información.
- b) Persuadir sobre la obligatoriedad de cumplir la legalidad urbanística.
- c) Aplicar hasta el final el régimen de restablecimiento de la legalidad urbanística, restablecimiento de la realidad física y sancionar, haciendo patente el principio que incumplir la norma no supone beneficio alguno.
- d) Disponer de medios materiales y humanos, para perseguir el ilícito urbanístico y sancionar las conductas ilegales.
- e) Disponer del cartel de obras, previsto en la ley.
- f) Efectividad del mandato constitucional previsto en el art. 14 de la Constitución Española, de trato igualitario.

Lo que se informa a los efectos legales interesados, sin perjuicio de que opinión más fundada en derecho, diga otra cosa.